ANNEXE 1

La politique et la gestion des sites pollués en France

Historique, bilan

et nouvelles démarches

de gestion proposées

Sommaire

1 De la politique de recensement et de hiérarchisation des sites à la politique de gestion des risques suivant l'usage 5

2 Le bilan de l'évaluation de la politique en matière de sols pollués 5

2.1 Des outils reconnus et appréciés 5

2.2 La prescription systématique des outils est cependant parfois inadaptée 6

2.3 Les limites de la circulaire du 10 décembre 1999 6

2.4 La nécessaire intégration de la politique de gestion des sols pollués dans une politique plus large de prévention des risques chroniques 7

3 Les évolutions proposées 7

3.1 La gestion des risques suivant l'usage est pérennisée mais assortie de règles de cadrage 7

3.2 Un mode d'emploi des outils méthodologiques a été défini 7

3.3 Les outils méthodologiques ont été actualisés 8

3.4 L'évaluation des risques sanitaires est désormais assortie de modalités de mise en œuvre encadrées et raisonnées 8

3.5 Le plan de gestion est désormais un document structuré et lisible 9

3.6 Une organisation chargée du contrôle de la mise en œuvre du plan de gestion est prévue 9

3.7 Des modalités pour la gestion des terres excavées sont proposées 9

3.8 La prévention de la pollution des milieux est replacée au cœur de l'action des pouvoirs publics 9

1 De la politique de recensement et de hiérarchisation des sites à la politique de gestion des risques suivant l'usage

Largement adossée à la législation sur les installations classées et aussi à celle relative aux déchets, la politique française en matière de sols pollués s'est attachée dès les années 90, sous l'égide du ministère en charge de l'environnement, à cerner l'ampleur des enjeux par une succession d'inventaires de sites. Ces inventaires ont conduit à définir deux bases désormais accessibles à tous par Internet :

- Basol (**http://basol.ecologie.gouv.fr**), qui répertorie aujourd'hui environ 3 900 sites faisant l'objet de mesures de gestion pour prévenir les risques pour les populations riveraines et les atteintes à l'environnement ;
- Basias (**http://basias.brgm.fr**) qui répertorie d'ores et déjà environ 180 000 sites qui ont accueilli par le passé une activité industrielle ou de service.

Pour permettre un recensement et une hiérarchisation harmonisée des sites pollués, la circulaire ministérielle du 23 avril 1996 a présenté les premières versions des outils méthodologiques élaborés sur lesquels s'appuyer :

- les études historiques ;
- le diagnostic initial et l'évaluation simplifiée des risques (ESR).

L'objectif était alors **une réhabilitation systématique** de l'ensemble des sites identifiés comme sensibles, les sites classés en catégorie 1, en considérant leur seul niveau de pollution intrinsèque.

Suivant en cela les avancées des autres pays dans ce domaine, la politique de réhabilitation et de traitement des sites s'est infléchie à la fin des années 1990 vers **une politique de gestion des risques en fonction de l'usage**. A cet effet, la circulaire du 10 décembre 1999 a introduit les outils méthodologiques appropriés que sont le diagnostic approfondi et les évaluations détaillées des risques (EDR).

Fondée sur l'examen et la gestion du risque plus que sur l'attachement au niveau de pollution intrinsèque, cette politique nécessite de garder la mémoire des pollutions et des actions de réhabilitation mises en œuvre, mais aussi de fixer les usages des sols compatibles avec les pollutions résiduelles.

2 Le bilan de l'évaluation de la politique en matière de sols pollués

2.1 Des outils reconnus et appréciés

Il apparaît tout d'abord que les outils développés sous l'égide du ministère en charge de l'environnement, sont reconnus et appréciés par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des administrations, des industriels, des bureaux d'études, des associations de protection de l'environnement ou des agences de l'eau.

2.2 La prescription systématique des outils est cependant parfois inadaptée

En revanche, la structure des textes et des outils conduit à une utilisation linéaire et successive des outils, quelles que soient les caractéristiques de la situation à gérer, sans que les enjeux à protéger soient clairement identifiés. Une logique de “prescription systématique d’outils” peut parfois prévaloir en lieu et place d’une réflexion pour identifier les enjeux sanitaires et environnementaux à protéger.

Ces éléments ne font que renforcer la nécessité pour l’administration de formuler des demandes proportionnées aux sujets traités et imposant des objectifs plus que des moyens pour les atteindre.

- la politique de gestion des risques suivant l’usage n’a plus pour finalité de recenser et hiérarchiser les sites et l’évaluation a confirmé la nécessité de mettre fin à l’outil de recensement et de hiérarchisation, c’est à dire à l’ESR ;
- par ailleurs, pour pallier une utilisation linéaire des outils, la définition d’un « mode d’emploi des outils » est apparue nécessaire.

2.3 Les limites de la circulaire du 10 décembre 1999

En premier lieu, il apparaît que « le diagnostic approfondi », étape préliminaire essentielle pour pouvoir apprécier les risques, correspondant à la connaissance de l’état des milieux et la connaissance des usages de ces mêmes milieux, est souvent négligé.

Ensuite, si la circulaire du 10 décembre 1999 permet la définition de seuils de dépollution basés sur des calculs de risques sanitaires en tenant compte de l’usage futur des sites, elle réduit bien souvent l’examen de la gestion des sites pollués aux seuls résultats de calcul de risques sanitaires et oublie d’autres facettes de tels projets.

Ainsi, par exemple, la comparaison des techniques de dépollution et leur coût économique, la prise en compte des valeurs de gestion réglementaires en vigueur pour l’eau, les aliments, l’air extérieur, la gestion des terres polluées, le devenir des terres excavées et les caractéristiques précises du projet urbanistique sont des aspects qui ne sont pas assez souvent pris en compte ou explicités.

Par ailleurs, les calculs de risques sanitaires sont souvent basés sur des scénarii d’usage des sols bien peu réalistes qui conduisent à considérer comme inutilisable un terrain dépollué à un certain niveau alors que l’utilisation de scénarii plus adaptés aux usages montrerait une compatibilité de l’état du terrain avec lesdits usages. La politique de gestion des risques suivant l’usage a également été trop souvent le prétexte pour proposer des mesures de gestion conduisant à laisser en place des sources de pollution qui devaient, à l’évidence, être évacuées vers la filière de gestion appropriée.

Pour finir, le retour d’expérience des chantiers de réhabilitation montre parfois des dysfonctionnements dans la réalisation effective des travaux de dépollution qui peuvent s’avérer, au final, non conformes aux objectifs initialement définis par des études de très bonne facture.

Ces éléments montrent la nécessité d’une politique réfléchie, progressive et proportionnée :

- en rappelant l’importance des moyens à mettre en œuvre pour réaliser des diagnostics et pour connaître les usages des milieux ;
- en rappelant les bases de la politique de gestion des risques suivant l’usage, et surtout la nécessité de fixer des règles pour sa mise en œuvre ;
- en définissant des modalités de mise en œuvre de l’évaluation des risques sanitaires ;
- en prévoyant la mise en œuvre d’un contrôle des opérations de dépollution.

2.4 La nécessaire intégration de la politique de gestion des sols pollués dans une politique plus large de prévention des risques chroniques

La préoccupation de l'état des sols intervient souvent tardivement, parfois seulement au moment de la cessation de l'activité de l'installation. Dans bien des cas, cette préoccupation se limite d'ailleurs au seul périmètre du site qui est mis à l'arrêt.

Cette évaluation a ainsi montré la nécessité de rappeler qu'une grande partie de la politique de gestion des sols pollués repose sur les actions, en amont, de prévention de la pollution.

3 Les évolutions proposées

3.1 La gestion des risques suivant l'usage est pérennisée mais assortie de règles de cadrage

Les règles de cadrage suivantes sont désormais fixées :

- rechercher et traiter les sources de pollutions ;
- se baser sur la gestion sanitaire en place pour l'ensemble de la population française pour apprécier les risques ;
- gérer en prenant en compte le bilan environnemental global ;
- justifier les choix techniques retenus sur des critères explicites, argumentés et transparents.

Par ailleurs les bases de la politique de gestion des risques suivant l'usage ont été rappelées.

3.2 Un mode d'emploi des outils méthodologiques a été défini

Une réflexion sur la typologie des situations rencontrées en pratique a permis de distinguer deux grands types de situation de gestion à mettre en oeuvre :

- **La démarche d'interprétation de l'état des milieux (IEM)** : Comparable à l'étude d'une photographie de l'état des milieux et des usages, **il s'agit de s'assurer que l'état des milieux est compatible avec des usages présents déjà fixés**. La démarche d'interprétation des milieux (IEM) permet de différencier les situations qui permettent une libre jouissance des milieux de celles qui sont susceptibles de poser un problème. Elle peut être mise en œuvre pour apprécier l'acceptabilité des impacts hors site d'une installation classée en fonctionnement ;
- **Le plan de gestion** : il intervient lorsque la situation permet d'agir aussi bien sur l'état du site (par des aménagements ou des mesures de dépollution) que sur les usages qui peuvent être choisis ou adaptés. Il peut être utilisé pour des projets de changement d'usage sur des sites pollués (liés à une installation classée ou non). Il est également requis pour une installation classée relevant du régime de l'autorisation lors de la cessation d'activité et de la remise en état pour un usage comparable ou non à celui de la dernière période d'activité.

Selon le cas, ces deux démarches peuvent être mises en œuvre indépendamment l'une de l'autre, simultanément ou successivement. Par exemple, à l'issue d'une démarche d'interprétation de l'état des milieux, et dès lors que des actions simples de gestion ne sont pas suffisantes, un plan de gestion peut être nécessaire pour rétablir la compatibilité entre l'état de milieux et les usages constatés.

A l'inverse, la mise en œuvre d'un plan de gestion pour la réhabilitation d'un site peut conduire à découvrir des pollutions hors des limites du site objet du projet. A l'extérieur du site, une démarche d'interprétation de l'état des milieux pourra alors permettre d'examiner la compatibilité entre les usages constatés et l'état des milieux pollués.

Les modalités de mise en oeuvre de ces deux démarches constituent un mode d'emploi des outils méthodologiques déjà connus et complétés.

3.3 Les outils méthodologiques ont été actualisés

La réécriture des outils méthodologiques ne constitue pas une évolution majeure en soi. Il s'agissait d'harmoniser de manière concertée les meilleures pratiques actuelles.

- **Les guides méthodologiques existants ont été complétés et actualisés.**

3.4 L'évaluation des risques sanitaires est désormais assortie de modalités de mise en œuvre encadrées et raisonnées

Des modalités de mise en œuvre de l'évaluation quantitative des risques sanitaires ont été définies pour chacune des deux démarches de gestion.

3.4.1 Dans le cadre de la démarche d'interprétation de l'état des milieux (IEM)

L'état naturel de l'environnement et **les valeurs de gestion réglementaires** pour les eaux de boisson, les denrées alimentaires et l'air extérieur en vigueur deviennent désormais **les références premières pour l'appréciation des risques et la gestion.**

En l'absence de valeurs réglementaires de gestion, **une évaluation quantitative des risques sanitaires** est réalisée suivant des modalités fixées et cohérentes avec la gestion en place pour l'ensemble de la population.

Ces choix conduisent à ce que cette démarche de gestion privilégie le recours à la mesure pour connaître l'état des milieux.

3.4.2 Dans le cadre du plan de gestion

S'agissant d'une démarche de « nettoyage de milieux pollués », les moyens appropriés doivent être mis en oeuvre pour traiter les sources de pollution et dépolluer les milieux. Une évaluation quantitative des risques sanitaires est réalisée pour valider l'adéquation « du nettoyage » au regard des usages choisis ou constatés.

Lorsque les usages peuvent être choisis, les résultats de l'évaluation quantitative des risques sanitaires menés sur les expositions résiduelles – il s'agit de l'analyse des risques résiduels (ARR) – doivent être satisfaisants. Dans le cas contraire, la démarche conduit à dépolluer de manière plus poussée ou à choisir des usages moins sensibles.

Lorsqu'il s'agit de milieux où les usages sont déjà fixés, si les actions ne sont pas suffisantes pour permettre une libre jouissance des milieux, des restrictions d'usage doivent être mises en œuvre.

Dans les deux cas, les critères d'acceptabilité des risques sont ceux usuellement retenus au niveau mondial par les organismes en charge de la protection de la santé.

3.5 Le plan de gestion est désormais un document structuré et lisible

Le plan de gestion devra expliciter l'ensemble de la démarche de gestion en justifiant, sur la base d'un bilan « coûts-avantages », les choix retenus. Il comprend notamment :

- une synthèse à caractère technique et non technique, l'ensemble des contrôles à réaliser au cours des opérations de dépollution ;
- les résultats et les conclusions de l'organisme en charge du contrôle des opérations de dépollution ;
- les éléments nécessaires à l'information et à la mise en oeuvre des restrictions d'usage.

3.6 Une organisation chargée du contrôle de la mise en œuvre du plan de gestion est prévue

Il est proposé que les mesures du plan de gestion soient contrôlées au fur et à mesure du déroulement des opérations par une entité indépendante des prestataires en charge des opérations de dépollution. **L'inspection des installations classées pourra ainsi s'appuyer sur des éléments tangibles pour établir le procès verbal constatant la fin des travaux**, lorsqu'il est requis en application des dispositions du décret du 13 septembre 2005.

3.7 Des modalités pour la gestion des terres excavées sont proposées

Les projets d'aménagement de toute nature conduisent très souvent à excaver et à devoir gérer d'importants volumes de terre, dont les modalités de gestion vont le plus souvent constituer un enjeu majeur, au point de conditionner la mise au point du projet.

Aussi, le retour d'expérience a très rapidement montré la nécessité de séparer deux problématiques qui sont distinctes tout en étant complètement interdépendantes :

- l'élaboration d'un plan de gestion d'un site pollué ;
- le devenir des excédents de terre « hors site » et les conditions de leur éventuelle réutilisation.

Un groupe de travail spécifique a été constitué par le MEDD dans l'objectif de définir les conditions sous lesquelles certaines terres excavées pourraient être réutilisées en travaux publics ou dans des "applications spécifiques".

Ses travaux ont conduit à proposer des modalités de gestion des terres excavées raisonnées et maîtrisées dans l'objectif de permettre l'emploi de ces matériaux qui pourront, par exemple, se substituer à des granulats nobles, en tenant compte des caractéristiques actuelles des matières déjà employées en la matière et en conservant la mémoire de l'utilisation de ces terres.

3.8 La prévention de la pollution des milieux est replacée au cœur de l'action des pouvoirs publics

Les dispositions de la circulaire relative aux installations classées replacent la prévention de la pollution des sols en tant que composante à part entière de la politique de prévention des risques chroniques et cela en application des dispositions réglementaires déjà en vigueur. Des modalités de recours à l'analyse critique sont désormais proposées.

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
20, avenue de Ségur – 75302 Paris 07 SP
Tél : 01 42 19 20 21 – www.ecologie.gouv.fr